# Het venten van geschriften op den openbaren weg als strafbaar feit beschouwd.

# Het venten van geschriften op den openbaren weg als strafbaar feit beschouwd.

---

## PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

**Doctor in de Rechtswetenschap**

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

DR. H. C. DIBBITS,

*Hoogleeraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde.*

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN

DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

**op Maandag 17 December 1894, des namiddags te 3½ ure,**

DOOR

**Derk Grævestein van Heyst,**

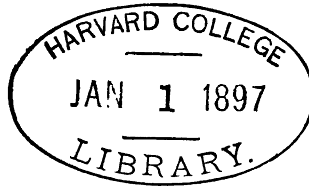
geboren te Meppel.



ZUTPHEN
W. J. THIEME & CIE.
1894.

FOR TX

G




By Exchange

Aan mijne Ouders.

*„Bij het eindigen mijner studiën in de Rechtswetenschap is het mij eene aangename taak, u Hoogleeraren der Juridische Faculteit mijn dank te betuigen voor het onderwijs van u genoten.*

*Weest overtuigd Hooggeleerde* POLS, *Hooggeachte Promotor, van mijne erkentelijkheid voor de welwillende hulp bij het samenstellen van dit proefschrift verleend.*

*Waar ik Hooggeleerde* DE LOUTER *en* D'AULNIS *mijne studiën onder uwe zeer gewaardeerde leiding nog denk voort te zetten, hoop ik, gij mij uwen verderen steun niet zult onthouden.*

---

# INLEIDING.

---

Herhaalde malen kwam in de laatste maanden het arrest van den Hoogen Raad van 7 November 1892 weer ter sprake, nu meerdere gemeentebesturen zich genoodzaakt achten het voorbeeld van de gemeente 's Gravenhage te volgen om verordeningen te maken op het verspreiden enz. van gedrukte stukken. Art. 135 der gemeentewet geeft aan de gemeentebesturen de bevoegdheid immers om verordeningen te maken in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid enz. «doch,» zegt Mr. J. G. WESTRA VAN HOLTHE in zijn proefschrift getiteld: »de Gemeentebesturen tegenover art. 7 en 9 van de Grondwet«, behoeft het geen

betoog dat de Raad die bevoegdheid uitoefent binnen de grenzen door de grondwet gesteld.

Of het gemeentebestuur van 's Gravenhage binnen die grenzen gebleven was, is het onderwerp van voormeld arrest. Het had nl. in haar Algemeene Politieverordening van 21 October 1890 een artikel ingelascht als art. 11ª luidende als volgt:

»Het is verboden zonder vergunning van den »burgemeester geschreven of gedrukte stukken op »de openbare straat aan te kondigen, te venten, »te verspreiden of te koop aan te bieden.«

Den 17en Maart 1892 stond wegens overtreding van gemelde bepaling een letterzetter voor het Kantongerecht te 's Hage terecht.

De Kantonrechter ontsloeg den beklaagde van rechtsvervolging:

»Overwegende: dat art. 7 van de Grondwet »luidt«:

»niemand heeft voorafgaand verlof noodig om »door de drukpers gedachten of gevoelens te open»baren, behoudens ieders verantwoordelijkheid »volgens de wet.

»dat uit voormeld grondwetsartikel volgt:

1°. »dat de grondwet geen preventieve maatre-

» gelen toelaat, maar slechts repressieve maatregelen » toelaat ten aanzien van de openbaarmaking van » gedrukte stukken en

2°. » dat die repressieve maatregelen alleen vast- » gesteld kunnen worden bij de wet, dat de ge- » meentebesturen in het algemeen onbevoegd zijn » om ten aanzien van de openbaarmaking, en daar- » onder zal zeer zeker moeten worden begrepen » openbare aankondiging en openbare verspreiding » van gedrukte stukken bepalingen vast te stellen » en speciaal om te dien aanzien preventieve maat- » regelen te nemen, gelijk bij art. 11[a] voormeld » zijn opgenomen, dat dit artikel als in strijd met » art. 7 van de grondwet bindende kracht mist, » dat bij geen ander wettelijk voorschrift het be- » wezen verklaarde feit is verboden. «

De arrondissements rechtbank te 's Hage in hooger beroep de zaak behandelende, was van oordeel dat voornoemde verordening wel degelijk bindende kracht had, als zijnde de gemeenteraad volgens art. 135 van de gemeentewet bevoegd in 't belang der openbare orde dergelijke verordeningen te maken, terwijl art. 11[a] niet in strijd zou zijn met art. 7 Grondwet.

De Hooge Raad vernietigde bij voormeld arrest

dit vonnis en bevestigde het vonnis van den Kantonrechter.

Of die beslissing van den H. R. juist is, is m. i. van te meer belang nu onlangs Gedeputeerde Staten van Gelderland hun goedkeuring weigerden te verleenen aan een soortgelijke verordening als die van 's Hage, van de gemeente Nijmegen, als zijnde in strijd met de interpretatie van den H. R. van art. 7 Grondwet.

Dat er nog wel wat af te dingen valt op 's Hoogen Raads beslissing, getuige de bestrijding door Mr. J. G. WESTRA VAN HOLTHE in zijn voornoemd proefschrift.

Over dit onderwerp bestaat verder nog jurisprudentie naar aanleiding van verordeningen van 's Hertogenbosch, terwijl wij dit schrijvende in afwachting zijn van een vonnis Kantongerecht Wageningen, naar aanleiding van verordeningen op dit stuk van de gemeente Veenendaal. Dezelfde vraag heeft zich ook in België voorgedaan. In gelijken zin werd zij daar bëantwoord door den Minister van Binnenlandsche Zaken in zijn advies aan den Gouverneur van Oost-Vlaanderen, alsmede de rechtbank te Gent 30 October 1891 [1]) en Oudenaarden 9 April 1892, maar

---

[1]) La Belgique Judiciaire 1892 pag. 617.

beide vernietigd door 't Hof van Cassatie 18 Januari 1892 en (in vereenigde Kamers) 8 Juni 1892, beslissende dat dergelijke plaatselijke verordeningen niet ongrondwettig waren.

Een nader onderzoek naar gemelde jurisprudentie scheen mij ook door de actualiteit van de kwestie niet ongeschikt voor een proefschrift.

Ik stel mij dus voor in het eerste Hoofdstuk, de vonnissen naar aanleiding van plaatselijke verordeningen j°. art. 7 Grondwet te behandelen, in een tweede de gelijksoortige jurisprudentie in België, terwijl ik er ten slotte een vergelijking van beide met eenige opmerkingen aan hoop toe te voegen.

---

# EERSTE HOOFDSTUK.

---

Wanneer wij het vonnis van den Kantonrechter van 's Hage en het arrest van den Hoogen Raad vergelijken met de daarmede strijdige meeningen uitgedrukt in het eveneens voornoemde vonnis van de arrondissements rechtbank te 's Hage en in het proefschrift van Mr. J. G. WESTRA VAN HOLTHE, dan zien wij dat het groote geschilpunt daarin zit, wat de strekking is van art. 7 van de grondwet.

Bij de schrijvers over het Nederlandsche Staatsrecht vinden wij dienaangaande niet veel, en waar zij ons nog iets dienaangaande mededeelen, loopen hun meeningen nog al uiteen.

Het schijnt mij dus niet ondienstig om alvorens over te gaan tot de bespreking der hiervoor ge-

noemde Jurisprudentie nog in het kort de geschiedenis van art. 7 Grondwet na te gaan.

De geschiedenis van de vrijheid van drukpers hier te lande voor 1798 is voor ons hier van minder belang; wij zullen ons derhalve bepalen tot een beknopte schets te geven van den toestand voor dien tijd. Wij raadpleegden hiervoor voornamelijk het werkje van Mr. A. C. VAN HEUSDE: »De vrijheid der drukpers hier te lande uit een historisch oogpunt beschouwd.«

Mr. VAN HEUSDE begint genoemd werkje met een aanhaling uit een adres door den Gelderschen boekhandel in den zomer van 1847 aan de Tweede Kamer gericht bij gelegenheid van een ontwerp van een Wetboek van Strafrecht, waarin o. a. de volgende zinsneden voorkomen.

»Die vrijheid van denken had tot noodzadelijk »gevolg de vrijheid van schrijven, en de onafhan»kelijkheid van Nederland dagteekent haar bestaan »van hetzelfde oogenblik als de vrijheid van druk»pers hier te lande. Men heeft die vrijheid van »drukpers steeds geëerbiedigd en gehandhaafd, zij »is beschouwd als uitmakende een grondsteen van »Nederlands onafhankelijkheld. De Nederlanders

»hebben er regt op, het behoud van dezelve te »vorderen, zij hebben voor het verkrijgen en be»houden dier regten vroeger alles ten beste ge»geven, hunne vaderen hebben voor deze rampen »verduurd, nederlagen geleden, vervolgingen door»gestaan.... en zullen zij nu dat duur gekochte »pand vrijwillig verloren geven?«

De juistheid van deze woorden moeten wij ten zeerste betwijfelen. Want te recht zegt MR. VAN HEUSDE op pag. 3:

».... dat wanneer werkelijk de vrijheid van »drukpers den grond van Neerlands vrijheid en »onafhankelijkheid heeft uitgemaakt, het een dwaas»heid is te beweren dat onze voorouders in een »vrijen onafhankelijken staat hebben geleefd.«

Reeds 20 December 1581, in het jaar dus van de afzwering van PHILIPS II, waarin de grondslag der Republiek, in het jaar 1579 gelegd door de Unie van Utrecht, bevestigd werd, werd bij eene Ordonnantie van WILLEM I [1]) een censuur ingevoerd, niet op een bepaalde soort maar op alle geschriften toepasselijk.

---

[1]) Groot Placaatboek van Holland en West-Vriesland I 211.

Niettegenstaande dat van dit placaat 21 November door de staten van Holland en West-Friesland een herhaalde publicatie gehouden was, veroorloofden zich de ingezetenen nog een te grove vrijheid van denken en schrijven. Vandaar het Placaat van MAURITS van 27 November 1587, waarbij een verbod werd uitgevaardigd, de handelingen van de overheid, van den Staten-Generaal, de vroedschappen enz. zoodanig te bespreken dat zulks hun van nadeel kan zijn, tevens bepalende dat niets verkocht gedrukt of verspreid mocht worden, hetgeen niet te voren gevisiteerd en geäpprobeerd was.

De staten bepaalden 9 Maart 1589 bij Placaat, dat de drukkers orgineel moesten houden van de boeken enz. die zij zouden drukken, om te zenden aan de staten of aan haar gecommitteerden alvorens exemplaren te mogen uitgeven of verkoopen.

Niet alleen in Holland werden die beperkende maatregelen ingevoerd. In 1587 had Leycester het kwaadspreken van de Koningin van Engeland, de Staten-Generaal, de Magistraten, Vroedschappen enz. onder strafbedreiging verboden.

De Placaten van 7 Juli 1615, 22 December 1618, 16 Januari 1621, 3 October 1639 en 29 November

1646 maakten al de op het eind der 16e eeuw voor Holland geldende bepalingen op alle provinciën van toepassing.

Ten onrechte zijn er die beweren dat de censuur in later tijd in onbruik geraakte of afgeschaft is. Zij voeren hiertoe aan de acte van indemniteit [1]) van 19 Juli 1663 (Groot Placaatboek van Holland, deel III pag. 98), doch zij had alleen ten doel om de leden der staten volkomen vrijheid van spreken in die vergadering te verzekeren, enz.

Uit verschillende Resolutiën blijkt dat vergunning tot het drukken en uitgeven van werken gedurende het tijdvak van de Republiek steeds noodig is geweest, bv.:

Resolutie van 18 Juni 1620 waarbij verboden werd de «oude kronycke en de historien van Hollandt ende Westvrieslandt, van Zeelandt ende van Utrecht,« in dat jaar te Dordrecht gedrukt, en Burgemeesteren van Dordrecht aangeschreven, om dat werk in te houden en te procedeeren tegen den autheur en drukker volgens de placaten, »als daerin bevonden zijnde verscheyde ongerijmtheden den jegenwoor-

---

1) Zie VAN HEUSDE pag. 5.

dighen staet van den lande nadeeligh ende oock niet te blijcken van consent of octroy van denselven boeck.«

Resolutie van 28 September 1646 dat het vierde deel der annales Hollandiae et Zeelandiae van ISAAC VOSSIUS zouden worden geëxamineerd, «om te letten of daarin niet en werdt bevonden yet dat tegen de hoogheydt van desen Staet, of eenigh quartier van deselve is strijdende.«

Resolutiën van 1681, 1684, 1688, 1691, waarbij op straffe van geeseling verboden werd boeken enz. te drukken of te verkoopen waarin zaken de regeering en haar geällieerden betreffende besproken werden, tenzij men permissie had van den magistraat van zijn standplaats.

Uit het placaat van 21 Januari 1726 van 't Hof van Holland zien wij [1]), dat de censuur waaraan in den beginne alle boeken onderworpen waren, later slechts toepasselijk werd gemaakt op die geschriften, welke op den Staat of den Godsdienst betrekking hadden.

---

1) VAN HEUSDE, pag. 9.

Onder eerstgenoemde waren ook begrepen die op vreemde mogendheden betrekking hadden.

De Placaten van 9 Augustus en 12 September 1674, waarbij op straffe van bannissement en confiscatie van goederen, verboden wordt om schriften te drukken of te verkoopen, rakende in eenigen deele direct of indirect den Koning van Groot-Brittannië, het Parlement van Engeland, Zr. Ms. Raad, Ministers of Bedienden of de Engelsche Natie, anders dan na bekomen consent.

Placaten van de Staten van Holland van 9 April 1675 en 21 November 1715 en 4 Augustus 1761 waarbij werd bepaald [1]), dat geen doctoren in de theologie, predikanten of lidmaten eenig geschrift over den godsdienst mochten laten drukken, tenzij het door de classis, waaronder de schrijver behoorde, of door de professoren van de universiteit, doch in dat geval toch met voorweten van de classis, was onderzocht en goedgekeurd en dat van deze goedkeuring achter het titelblad moest blijken met vermelding van den dag, waarop de approbatie was

---

1) Van Heusde, pag. 9.

verleend. Iedere classis moest hiertoe »visitatores »librorum« aanstellen.

Het is opmerkelijk, dat de kennisneming der drukpersdelicten was opgedragen aan de Gecommitteerde Raden, een gedeelte der uitvoerende macht, die het grootste belang er bij hadden, om alle vrijheid van schrijven te vernietigen, aangezien hun doen en laten bloot stond aan critiek der dagbladschrijvers. Het gevolg hiervan was, dat dikwerf de onschuldigste zaken strafbaar werden gesteld. Tallooze voorbeelden zijn hiervan te geven.

Merkwaardig is een voorbeeld hiervan, dat, toen in 't jaar 1748 in meerdere steden en voornamelijk te Haarlem oproeren waren tegen de pachters der gemeene middelen en de regeering van Haarlem begreep het volk te moeten toegeven en een publicatie uitvaardigde, dat men alles in het werk zoude stellen om die wijze van invordering voortdurend afgeschaft te laten en daarvoor een voor de burgerij minder bezwaarlijke in de plaats te stellen, de Staten van Holland zich zeer gekrenkt voelden over deze publicatie, die geplaatst was in de »Haarlemsche Courant« van 22 Juni 1748, dat zij genoemde publicatie verklaarde te zijn een gefingeerd stuk, of indien

werkelijk zulk een publicatie gedaan was binnen de stad Haarlem, het moest zijn afgedwongen, derhalve van onwaarde was, en zij nooit zouden dulden, dat zij eenig effect zou hebben, terwijl tevens aan de uitgevers dier courant het schrijven, drukken, uitgeven dier courant ten strengste verboden werd, en zelfs bevolen werd, dat de paketten op de postkantoren zouden worden opengemaakt om er de Haarlemsche couranten uit te houden.

Uit het bovenstaande zien wij, dat de Republiek der Vereenigde Nederlanden niet in alle opzichten kan bogen op de vrijheid der individuën waarop zij zich zoo liet voorstaan.

Wij zijn thans gekomen aan het tijdvak, waarop de Unie van Utrecht, die sedert 1579 den grondslag van onze staatsinrichting vormde, plaats moest maken voor de staatsregeling van 1798. De beperkingen gedurende de republiek zullen wel de reden geweest zijn dat in die staatsregeling een bepaling werd opgenomen als art. 16 van de Burgerlijke en Staatkundige grondregels, luidende als volgt:

»Ieder Burger mag zijne gevoelens uiten en »verspreiden, op zoodanige wijze als hij goedvindt, »des niet strijdig met het oogmerk der Maatschappij.

›De vrijheid der Drukpers is heilig, mids de ge-
›schriften met den naam van den drukker, uitgever
›of schrijver voorzien zijn. Deze allen zijn ten allen
›tijde aansprakelijk voor alle zoodanige bedrijven
›door middel der drukpers, ten aanzien van afzon-
›derlijke personen of der gantsche Maatschappij
›begaan die door de Wet als misdadig erkend
›zijn.‹

Eveneens vond men in de staatsregeling van 1801 als art. 3 de volgende bepaling:

›Een iegelijk kan doen en verrichten alles wat
›hem behaagt, maar blijft wegens al zijne daden
›zoowel als wegens het verspreiden zijner gevoelens
›verantwoordelijk volgens de Wet.‹

De vrijheid van drukpers, hoewel in de staatsregeling erkend, bestond echter in werkelijkheid niet, want slechts een maand na de aanneming van die van 1798 vaardigde het Uitvoerend Bewind der Bataafsche Republiek een proclamatie uit, waarbij het zich ten zeerste beklaagde over het verregaand misbruik dat van de verleende vrijheid gemaakt werd.

Tevens verklaarde het streng te zullen waken tegen hen die zich niet onthielden de bestaande orde van zaken te hekelen.

In hetzelfde jaar werden nog strenger bepalingen uitgevaardigd.

In de volgende constitutiën van 1805 en 1806 vindt men geen artikelen meer om de vrijheid van drukpers te waarborgen.

Wat had men er ook aan, wanneer men toch zulke gestrenge beperkende bepalingen maakte, dat de vrijheid alleen in schijn bestond en tot nul gereduceerd was? Ook de regeering van LODEWIJK NAPOLEON bracht ons die vrijheid niet; maar hoe gering zij onder hem ook moge geweest zijn, de toestand van de pers mag nog gunstig genoemd worden in vergelijking van de dagen van de vereeniging met Frankrijk, toen behalve de censuur onderscheiden strafbepalingen werden ingevoerd tegen hen, die het zouden wagen de daden van het Gouvernement te beoordeelen.

In de schets van VAN HOGENDORP vinden wij geen enkele bepaling omtrent de vrijheid van drukpers.

Voor de invoering van de Grondwet van 1814 had WILLEM I bij Souverein Besluit van 24 Januari 1814 de censuur afgeschaft, «als geheel in strijd met de liberale denkwijze waarop elk rechtgëaard Nederlander den hoogsten prijs stelt en die

steeds het Gouvernement dezer landen heeft gekenschetst.«

Hoe men aan deze laatste zinsnede is gekomen, is mij vrij wel onbegrijpelijk na de talooze beperkingen waarvan wij de voornaamste noemden.

De Grondwet van 1814 bevat evenmin een bepaling dienaangaande als de schets van VAN HOGENDORP. Het eerst vinden wij weer een bepaling in de Grondwet van 1815, en wel als een gevolg van de vereeniging met België. De Belgen namelijk hadden veel last gehad van de censuur en verlangden een grondwettigen waarborg hiertegen. Dientengevolge werd in het hoofdstuk over onderwijs een bepaling opgenomen als artikel 227 luidende als volgt:

»Het is aan elk geoorloofd om zijn gedachten »en gevoelens door de drukpers als een doel-»matig middel tot uitbreiding van kennis en voort-»gang van verlichting, te openbaren, zonder eenig »voorafgaand verlof daartoe noodig te hebben, »blijvende nogtans, elk voor hetgeen hij schrijft, »drukt of uitgeeft of verspreidt verantwoordelijk »aan de maatschappij of bijzondere personen, »voor zooverre dezer rechten mochten zijn belee-»digd.«

Na de invoering van dit grondwettig artikel zijn nog wel wetten afgekondigd die de vrijheid van drukpers beperken, zooals er zijn in 1815 bij de terugkomst van NAPOLEON tot beteugeling van de onrust, die men daaruit voorzag, doch deze wet was geheel van tijdelijken aard en kan gerechtvaardigd worden door de tijdsomstandigheden. Van meer belang is de wet van 28 September 1816 waarbij straf werd bepaald tegen hem die vreemde mogendheden beleedigde.

Volgens deze wet werd bij vervolging de aanklacht ingediend bij den Minister van Buitenlandsche Zaken, ofschoon zij later altijd door de gewone Justitie werd vervolgd.

Verder vindt men nog wetten van 16 Mei 1829 tot aanvulling van den Code Pénal op het punt van hoon en laster tegen het openbaar gezag en de algemeene rust, om de persvervolgingen die reeds in België waren begonnen te wettigen.

Bovendien is er nog een wet van 1 Juni 1830. De oppositie der Belgen had dergelijke bepalingen uitgelokt.

Na den Belgischen opstand bleven die wetten theoretisch van kracht, doch werden in de eerste jaren niet meer toegepast.

Later zijn zij echter wel weer toegepast.

Men zie hiervoor SCHOONEVELD op art. 367 Code Pénal. De wet van 1 Juni 1830 is zelfs in 1886 nog toegepast.

In 1848 achtte men het dan ook niet noodig bijzondere bepalingen in de Grondwet neer te schrijven.

Alleen is de redactie verbeterd, terwijl het artikel van het hoofdstuk voor onderwijs werd overgebracht naar het eerste Hoofdstuk als art. 8.

Bij de herziening in 1887 is het artikel onveranderd gebleven, zoodat het thans luidt:

» Niemand heeft voorafgaand verlof noodig om » door de drukpers gedachten of gevoelens te » openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid » volgens de wet. «

Wij zagen reeds in den aanvang van dit proefschrift dat dit artikel verschillend is uitgelegd wat betreft de ruimere of minder ruime strekking.

Wij zullen dus eerst nagaan welke meeningen door de Jurisprudentie zijn voorgestaan, daarna de verschillende schrijvers voor ons Nederlandsch Staatsrecht, om er ten slotte eenige opmerkingen aan toe te voegen.

Wij zouden mitsdien een aanvang moeten maken

met het vonnis van het Kantongerecht te 's Gravenhage dd. 17 Maart 1892.

Wij zullen echter de meening van den Kantonrechter in dit vonnis niet herhalen, doch verwijzen daarvoor naar pag. 2 van dit proefschrift, en dadelijk overgaan tot het voornoemde vonnis van de arrondissements rechtbank te 's Gravenhage, waarbij voormeld vonnis van den Kantonrechter vernietigd is, en wij komen dan tot de conclusie dat de rechtbank van oordeel was dat een verordening als die van 's Gravenhage geenszins strijdig was met art. 7 der Grondwet, dat bedoelde verordening geenszins ten doel had om de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van openbaarmaking van gedachten zonder voorafgaand verlof te beletten, maar alleen eene bijzondere wijze van verspreiding van gedrukte stukken nl. het venten op straat heeft willen regelen in het belang der openbare orde.

De Rechtbank nl. overwoog:

» dat het aan de voorbijgangers aanbieden van » gedrukte stukken is het verspreiden daarvan, en » bewezen feiten derhalve zijn strafbaar gesteld bij » bij art. 11ª j°. 32 der Algemeene Politieverorde- » ning van de gemeente 's Gravenhage;

»O. dat bekl. tot zijne verdediging heeft aan-
»voerd, dat dit art. 11ª der Verordening, in strijd
»zoude zijn met art. 7 der Grondwet, en dus niet
»verbindend, en de Kantonrechter dit aannemende,
»de ten laste gelegde feiten niet strafbaar heeft
»geacht, en den beklaagde te dier zake heeft ont-
»slagen van rechtsvervolging;

»O. dat art. 11ª der Verordening luidt:

»»Het is verboden zonder vergunning van den
»burgemeester geschreven of gedrukte stukken op
»de openbare straat aan te kondigen, te venten,
»te verspreiden of te koop aan te bieden;«

»O. dat dit artikel in de Algemeene Politiever-
»ordening voor 's Gravenhage is opgenomen in
»de eerste afdeeling, houdende »Maatregelen ter
»bevordering van de openbare orde en veiligheid»
»van Hoofdstuk I »van straatpolitie«, en in die
»afdeeling verschillende maatregelen werden ver-
»ordend, en voorschriften gegeven tot handhaving
»der openbare orde, en het onbelemmerd verkeer
»op de openbare straat;

»O. dat dit art. 11ª derhalve, blijkens den
»inhoud en het verband met de andere artikelen
»der Verordening, is vastgesteld in het belang der

» orde en van het verkeer op de openbare straat,
» en de gemeenteraad aan welken volgens art.
» 135 der gemeente-wet » behoort het maken van
» de Verordeningen, die in het belang der openbare
» orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt,»
» alleszins bevoegd is daaromtrent voorschriften te
» geven;

» O. dat dit voorschrift van art. 11ª geen inbreuk
» maakt op het beginsel der vrijheid van drukpers,
» in art. 7 der Grondwet gewaarborgd;

» dat daarbij geene censuur op de drukpers wordt
» ingesteld, noch de vrijheid om zonder voorafgaand
» verlof, gedachten of gevoelens door de drukpers
» te openbaren, wordt aangerand;

«O. toch dat ieder vrij blijft zijne denkbeelden
» door de drukpers te verkondigen, doch hij alleen
» bij het venten en verspreiden van drukwerken
» op de openbare straat zich moet gedragen naar
» de maatregelen en voorschriften door de bevoegde
» macht, den gemeente-wetgever, vastgesteld tot
» handhaving van het onbelemmerd verkeer en de
» openbare orde op de straat, en de gemeenteraad
» bevoegd is de beoordeeling, of dat venten en
» verspreiden, in het belang der orde en van het

»verkeer, op de straat kan worden toegelaten, in »ieder gegeven geval aan den burgemeester over »te laten, en het gebruik der openbare straat tot »dat doel van de vergunning des burgemeesters »afhankelijk te stellen;

»O. dat art. 11[a] der Algemeene Politieverordening voor 's Gravenhage, derhalve niet in strijd »is met art. 7 der Grondwet, en als door de be»voegde macht uitgevaardigd verbindende kracht «heeft, zoodat de bewezen feiten behooren te »worden gequalificeerd als de overtreding van het »te 's Gravenhage zonder vergunning van den »burgemeester op de openbare straat verspreiden »van gedrukte stukken;«

Wij komen later evenwel hier nog op terug.

De bij dit vonnis veroordeelde kwam in cassatie als hoofdmiddel aanvoerende:

Schending van artikel 7 Grondwet, doordien het toegepaste artikel van de Haagsche Politieverordening preventieve maatregelen voorschijft die door bedoeld art. 7 der Grondwet uitdrukkelijk worden verboden en zoo zij al mogen worden voorgeschreven zulks door de wet alleen kan geschieden, en niet door de Gemeenteraad.

›Subsidiair II schending van de artt. 134 en ›135 van de Gemeentewet, doordien bij het toe- ›gepaste artikel der Haagsche verordening aan ›den Burgemeester eene bevoegdheid is toegekend, ›die bij bovenbedoelde artt. der Gemeentewet ›alleen aan den Raad zelf toekomt;‹

De Advocaat Generaal Gregory nam hierop conclusie waarin onder meer de volgende zinsneden voorkomen:

›Het middel komt mij geheel ongegrond voor. ›De strijd wordt daarbij aangebonden tegen een ›gewaanden vijand. De vrijheid om door de druk- ›pers zijn gedachten of gevoelens te openbaren ›wordt niet bedreigd bij het besproken artikel der ›Haagsche verordening.

›Wat toch staat daarin te lezen? Niets anders ›dan dit: ›Het is verboden, zonder vergunning ›van den burgemeester geschreven of gedrukte ›stukken op de openbare straat aan te kondigen, ›te venten, te verspreiden of te koop aan te bie- ›den.‹ Nu kan iemand, die door middel van ge- ›drukte biljetten zijn gedachten of gevoelens wenscht ›te openbaren, dit doen zooveel en op welke wijze ›hij wil.

»Hij kan die zelfs huis aan huis bij de inge-
»zetenen rondbrengen.

»De gemeente verordening staat hem daarbij
»niet in den weg.

»Alleen verbiedt zij hem, zonder vergunning van
»den burgemeester, de openbare straat als plaats
»van openbaarmaking te kiezen. Alzoo niet een
»inbreuk op het recht, dat bij art. 7 der Grondwet
»aan ieder is gewaarborgd, maar eene bepaling,
»die dat recht geheel onverlet laat.

»En tot het vaststellen van die bepaling was de
»gemeenteraad te 's Gravenhage volkomen bevoegd.
»Aan den gemeenteraad toch behoort naar art. 135
»der Gemeentewet, het maken van de verorde-
»ningen, die in het belang der openbare orde
»worden vereischt.

»In het belang der openbare orde is het zeer
»zeker dat het verkeer op de openbare straat niet
»wordt belemmerd en dat er geen wanordelijkheden
»op de openbare straat plaats hebben. Daarvoor
»bij verordening te zorgen is dus de plicht van
»den gemeenteraad, hem bij art. 135 der Gemeente-
»wet opgelegd. Nu werd bij pleidooi de opmerking
»gemaakt, dat het ten deze wel degelijk te doen

»was om de uiting van gedachten door middel »der drukpers te verhinderen, omdat wanneer »men eenvoudig het vrije verkeer op de open- »bare straat had willen verzekeren, het ver- »bod zich niet bij het venten van geschreven »of gedrukte stukken had moeten bepalen, maar »zich tot het verkoopen van alle waren had moe- »ten uitstrekken. Maar die opmerking is, zooals »ieder begrijpt, meer spitsvondig dan juist. Want »de gemeenteraad kan van oordeel zijn dat in »het venten van andere waren geen het minste »bezwaar bestaat voor het vrije verkeer, doch dat »juist het te koop aanbieden van geschriften op »de openbare straat eene bron voor wanordelijk- »heden is.«

De Hooge Raad heeft zich echter niet met deze conclusie vereenigd en bij arrest van 7 November 1892 het vonnis van de rechtbank te 's Hage vernietigd onder meer op de volgende gronden.

»O. dat kan worden toegegeven, dat dit grond- »wettelijk voorschrift, beschouwd in het licht zijner »geschiedenis, bepaaldelijk met het oog op de »beweegredenen van het Besluit van 24 Januari »1814 (*Stbl.* n°. 17), de staatscensuur, zooals deze

»met het Fransche Decreet van 5 Februari 1810
»hier te lande was ingevoerd, in de eerste plaats
»wraakt, maar dat die geschiedenis — onmisken-
»baar getuigende van des wetgevers bedoeling
»om, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor
»hetgeen op zijn last of met zijn toedoen door
»middel van de drukpers is geopenbaard, die
»openbaring zelve niet door preventieve maat-
»regelen te belemmeren — geen grond geeft om
»het voorschrift tot die uitsluiting te beperken,
»terwijl de woorden, waarin het is vervat, onge-
»twijfeld verder reiken;

»dat toch art. 7 der geldende Grondwet be-
»paalt, dat niemand voorafgaand verlof noodig
»heeft om door de drukpers gedachten of gevoe-
»lens te openbaren, behoudens ieders verantwoor-
»delijkheid voor de wet, zoodat ook nu nog geldt
»het in de staatsregeling van 1798 gehuldigde en
»in de oorspronkelijke Grondwet van 1815 even-
»eens erkende beginsel, dat — terwijl allen, die
»mede werken tot de openbaarmaking van gedrukte
»geschriften of deze bevorderen, daarvoor verant-
»woordelijk zijn volgens door de strafwet en de
»burgerlijke wet te stellen regels — die openbaar-

»making zelve niet door preventieve maatregelen »mag worden belet;

»dat daardoor niet alleen wordt uitgesloten de »censuur, noodig ter verkrijging van het verlof »om elk tot openbaarmaking bestemd geschrift te »drukken of te doen drukken, maar evenzeer het »»voorafgaand verlof» van het openbaar gezag om »een gedrukt geschrift, en bijgevolg wat daarin is »gedrukt, door het te verspreiden, openlijk ten »toon te stellen of aan te slaan of wel door eenig »ander middel, openbaar te maken; onverminderd »de bevoegdheid van den gemeentelijken wetgever »om de verspreiding van een gedrukt geschrift »op de openbare straat, zonder haar in het alge- »meen te verbieden of van een voorafgaand verlof »der overheid afhankelijk te stellen, te onderwer- »pen aan voorschriften in het belang der openbare »orde, bepaaldelijk ter beveiliging van het open- »baar verkeer;

»dat derhalve met de Grondwet in strijd is »art. 11ª der Alg. Pol. Verord. voor 's Graven- »hage, houdende volstrekt verbod om, zonder »vergunning van den burgemeester, gedrukte stuk- »ken op de openbare straat aan te kondigen, te

»venten, te verspreiden of te koop aan te bieden; »zoodat dit art. verbindende kracht mist;

»O, dat hiertegen te vergeefs zoude worden »aangevoerd, dat, waar de Pol. Verord. de open- »baarmaking van gedrukte stukken door bepaalde »middelen op de openbare straat afhankelijk stelt »van voorafgaand verlof van den burgemeester, »de openbaarmaking zonder zoodanig verlof kan »plaats hebben of wel door andere middelen, zoodat »zij uit kracht der Politie Verordening niet geheel »kan worden belet;

»dat toch, waar de Grondwet in zeer algemeene »termen verbiedt de openbaarmaking van gedachten »of gevoelens door de drukpers afhankelijk te »stellen van een voorafgaand verlof, dat verbod »geldt voor alle middelen van openbaarmaking, »zoowel op de openbare, voor ieder toegankelijke »straat als op alle andere plaatsen;

»dat dan ook, nam men het tegendeel in strijd »met de duidelijke en algemeene woorden der »Grondwet aan, niets gemakkelijker zoude vallen »dan het grondwettelijke voorschrift door verschil- »lende bepalingen in rijkswetten en gemeentever- »ordeningen, ieder op zich zelve beperkt tot enkele

» daarbij aangewezen middelen van openbaarmaking, » geheel te verijdelen. «

Wij gingen tot dusverre na welke meeningen omtrent Gemeente-verordening als die van art. 7 van 's Gravenhage en omtrent de strekking van art. 7 Gw. in de jurisprudentie zijn aangewezen, thans, wat zeggen de schrijvers over het Nederlandsche staatsrecht aangaande artikel 7.

Jhr. Mr. DE BOSCH KEMPER in zijn Wetenschap der samenleving deel III pag. 143 is van oordeel dat ieder die op zijn verantwoordelijkheid zijn meening wil openbaren, daartoe de ruimste gelegenheid moet vinden, en na eenige belemmeringen als belastingen nagegaan te hebben zegt hij:

» Is nu een belemmering overeenkomstig met de vrijheid die onbepaald door de Grondwet wordt beloofd zonder andere beperking dan de verantwoordelijkheid voor het geschrevene?

Z.H.Gel. ziet dus in de grondwettige bepaling meer dan een bloote uitsluiting der censuur.

Mr. SCHIMMEL in zijn proefschrift: »De periodieke pers in verband met de verantwoordelijkheid voor drukpersdelicten«, zegt op pag. 3:

»Maar aan den anderen kant mogen deze be-
»palingen geen preventief karakter hebben waar-
»door zij belemmerend werken op de gedachten
»uiting in het algemeen.«

De andere meening werd voorgestaan door Prof. Mr. J. T. Buijs in zijn toelichting en kritiek op de grondwet.

Wij zien in zijn aanteekeningen dat Z.H.Gel. voorstander is van vrijheid van drukpers als noodzakelijk in een monarchaal parlementair regeeringsstelsel, maar Z.H.Gel. is van oordeel, dat art. 7 Grondwet niets anders is dan een uitsluiting van de censuur.

Op pag. 57 Deel I van zijn voornoemd werk vinden wij onder meer de volgende zinsneden:

»afgescheiden van de verdere voordeelen welke de vrijheid van de drukpers komt brengen, behoort zij tot de hoofdvoorwaarden van een echte volksvertegenwoordiging en dus ook tot de essentialia van ons regeeringsstelsel.

Levert nu de grondwet een voldoende waarborg op dat die vrijheid van drukpers, welke dus in ons regeeringsstelsel eene zoo groote plaats inneemt, duurzaam aan het Nederlandsche volk zal toebehooren, althans zoolang de grondwet geldt? Zeker niet.

Ons artikel verbiedt wat in den tegenwoordigen tijd zich zelf verbiedt, namelijk wederinvoering van de censuur en niets meer.

Maar omdat men dus stellig beveiligd is tegen die censuur, is daarom de vrijheid van drukpers verzekerd?

Men denke slechts aan zoovele vernuftige middelen, welke wij tot voor korten tijd in naburige staten ter beteugeling van de drukpers zagen aangegrepen: aan het Fransche stelsel van de officiëele waarschuwingen, aan het verbod om dagbladen en andere periodieke geschriften op straat te verkoopen of met de post te verzenden, en aan de Duitsche confiscatiën, alle middelen, welke, ofschoon zij het terrein van de censuur zorgvuldig vermeden, toch noodlottiger waren, dan ooit die censuur geweest was.

Daarenboven blijft ieder — en zeer natuurlijk — voor hetgeen hij door middel van de drukpers openbaart verantwoordelijk volgens de wet, en de wijze waarop deze de verantwoordelijkheid regelt, zal natuurlijk over de vrijheid of onvrijheid van de drukpers beslissen.

Mr. J. R. Thorbecke heeft slechts weinig woorden in zijn aanteekeningen op de Grondwet aan de strek-

king van het eerste lid van art. 225 gewijd. (Grondwetten van 1815 en 1840). Behalve een bespreking van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid zien wij weinig bij hem aangaande het artikel.

.... dat openbaring door de drukpers aan geen afhankelijkheid van verlof wil gebonden zien, is een bij uitnemendheid grondwettig beginsel.«

Ik geloof, dat hier met »afhankelijkheid van verlof bedoeld is censuur,« doch ik erken, dat men kan tegenwerpen, dat Mr. THORBECKE daarin een ruimer strekking wilde doen lezen.

Ook Mr. WESTRA VAN HOLTHE is van oordeel dat niet alle preventieve voorschriften, maar alleen censuur is uitgesloten.

Wij zullen de hiervoor aangehaalde verschillende meeningen thans nagaan.

De H. R. acht in zijn voormeld arrest van 7 November 1892 elke preventieve bepaling in strijd met art. 7 van de Grondwet, doch acht repressieve wel geoorloofd. Ik vind hier een bezwaar, dat ik meen zeer moeilijk is op te lossen, nl.:

dat voortdurend gesproken wordt over de onderscheiding in preventieve en repressieve maatregelen, maar vergeefsch zoekt men in het arrest wat onder

repressieve en preventieve maatregelen te verstaan valt. Bij de schrijvers nu is hetzelfde 't geval.

Gaarne erken ik dat wetenschappelijk een onderscheid te maken is, maar facto zijn hieraan groote bezwaren verbonden; de grenzen zijn niet zuiver te trekken, want de bepalingen die men repressieve noemt, hebben dikwijls eene zeer preventieve werking. Het is mij dan ook niet mogen gelukken de grenzen nauwkeurig te omschrijven. Het deed mij besluiten dat bezwaar te elimineeren en de gebruikelijke terminologie te blijven gebruiken

Mr. SCHIMMEL kan wel zeggen van de repressieve bepalingen, dat deze geen preventief karakter mogen hebben, maar er is geen repressieve maatregel of zij werkt tevens min of meer preventief.

Dat geen enkele preventieve maatregel zou zijn toegelaten geloof ik niet, want wanneer wij de letter van de Grondwet van 1848 en 1887 nagaan, dan dispenseert art. 7 alleen van de verplichting om voordat men drukt en uitgeeft vergunning te vragen en te bekomen, wat noodzakelijk in zich sluit een voorafgaande kennisneming en contrôle door de overheid, wat men technisch noemt censuur.

Is nu zulk een interpretatie naar de letter on-

geoorloofd, omdat het voorschrift van 1815 en 1840 eene ruimere beteekenis had en de herziening van 1848 slechts beoogde verbetering van redactie? Hiertegen zij opgemerkt, dat art. 225 van 1815 meer zeide dan het bedoelde.

Ik geloof dat uit de geschiedenis van de Grondwet van 1815 duidelijk blijkt, dat men geen algemeenen waarborg voor de vrijheid van drukpers verlangde, maar alleen tegen het wederinvoeren van de censuur. Men zie hierbij wat in 1815 bij de behandeling van het artikel in de Kamer gezegd is.

Nu kan het zijn, dat men toen van oordeel was, dat uitsluiting van de censuur de drukpersvrijheid voldoende waarborgde, in allen gevalle, de censuur uit te sluiten was de bedoeling.

Hoe kwam het artikel in de Grondwet?

De Noord-Nederlanders die het beginsel niet in hun Grondwet van 1814 hadden, achtten ook in 1815 opname overbodig, omdat de drukpersvrijheid facto bestond; maar de Belgen wenschten het artikel uitdrukkelijk opgenomen te zien, want zeiden o. a. de heeren DOTRAN en DE MÉANGE, dat het noodzakelijk was, omdat men in België altijd zooveel last had gehad van de censuur.

Ook zij die van oordeel zijn, dat de Grondwet niet alleen censuur uitsluit, maar dat ook alle andere preventieve maatregelen zijn uitgesloten, zullen toegeven, dat er preventieve middelen zijn, waarop nooit aanmerking gemaakt is als ongrondwettig, die zelfs bij de wet geoorloofd verklaard zijn, bv. het in beslag nemen van het gedrukte, op grond van bepalingen van het wetboek van strafvordering, of van de wet op het auteursrecht.

Ook daardoor wordt de verspreiding, dus de openbaarmaking van het gedrukte, langs dien weg voorkomen.

Eene andere vraag, die zich voordoet bij het arrest van den H. R., is: omvat het woord openbaarmaken door de drukpers ook het verspreiden van het gedrukte?

In het algemeen is zeker het verspreiden een element van de openbaarmaking, die veronderstelt, dat het gedrukte ter kennisneming van het publiek wordt gesteld, onder het bereik van het publiek wordt gebracht.

Een algemeen verbod hiervan is een verbod van openbaarmaking.

De verspreiding van het gedrukte van een vooraf-

gaand verlof afhankelijk te maken, is ongetwijfeld in strijd met art. 7 Grondwet, Maar daaruit volgt m. i. niet dat elke wijze van verspreiding geoorloofd is, elke beperking van het recht van verspreiding een beperking is van het recht van openbaarmaking, noch dat een bepaalde wijze van verspreiding niet zou mogen worden afhankelijk gesteld van een voorafgaande vergunning van de overheid, wanneer de noodzakelijkheid van een zoodanige vergunning op een meer algemeen beginsel rust.

De overheid is m. i. volkomen bevoegd de verspreiding van drukwerken op enkele plaatsen onder haar beheer of toezicht staande aan een voorafgaand verlof of toestemming te binden, b.v. in gevangenissen, in kazernes, op oorlogsvaartuigen, etc. Ze kan de toezending van het eene toelaten, van het andere verbieden of beletten. Wie zal haar daartoe op grond van art. 7 Gr. de bevoegdheid ontzeggen? Maar evenzoo kan zij het venten op bepaalde openbare of overigens voor het publiek toegankelijke plaatsen regelen, beperken, verbieden, en sommige drukwerken toelaten, andere verbieden, dus aan een voorafgaande contrôle onderwerpen. Ook kan zij dit op de openbare straat, in het belang

van de goede orde en rust of tot voorkoming van hinder voor anderen.

Dit publieke venten van couranten gaat gewoonlijk gepaard met geschreeuw, met andere pogingen om het publiek te trekken, zoo mogelijk een volksmenigte om zich heen te vergaderen.

Dit kan de nachtrust verstoren, het genot bij de openbare muziekuitvoeringen of eene andere openbare feestelijkheid, de rustige aandacht noodig bij godsdienstoefeningen, onderwijs, vergaderingen enz.

Het kan aanleiding geven tot volksoploopen, storend voor het geregeld verkeer. Het kan hinderlijk zijn voor het publiek, dat van de straat gebruik maakt, schadelijk voor winkelnering of hinderlijk bij het gebruik van een woning.

Onlangs beklaagden zich te Amsterdam winkeliers dat de venters van socialistische bladen de stoep of de straat voor hun winkel tot vaste standplaats hadden gekozen, zoodat zij geregeld dichte opeenhooping van volk voor hun winkel vormden, en de toegang daartoe verhinderden of op voor hun nering schadelijke wijze belemmerden. Niemand heeft geloof ik ooit betwijfeld, dat de overheid het recht had, de ingezetenen tegen dien overlast te beschermen, waar

het geldt draaiorgels of het venten van waren, en waarom zouden de verspreiders of venters van gedrukte stukken in dat opzicht geprivilegeerd zijn? Het is m. i. ongerijmd er een inbreuk op de drukpersvrijheid, op de vrije openbaring van gedachte in te zien, wanneer men het venten van couranten of andere drukwerken op de openbare straat aan gelijke regels bindt als het venten van andere artikelen. Ook bij het venten van deze laatste is de overheid bevoegd te onderscheiden tusschen, absoluut niet hinderlijk, en min of meer hinderlijk, en waar het niet mogelijk is dit vooraf met zekerheid in een wettelijk voorschrift te omschrijven, de nadere bepaling van elk bijzondere geval zich te reserveeren door het vorderen eener voorafgaande vergunning.

Daarbij rijst zeker een bezwaar, namelijk het gevaar voor misbruik. Ik erken die bevoegdheid van de gemeentebesturen alleen binnen de grenzen hun door de wet gesteld. Hun voorschrift mag geen anderen grond hebben dan het belang der openbare orde, de veiligheid of de rust in de gemeente, en dit belang mag bij de toepassing ook uitsluitend in aanmerking komen. Het is bepaald misbruik, wanneer men die bepaling maakt of toepast als een middel

om de verspreiding van geschriften, die men om hun inhoud afkeurt, ook al bevatten zij geene strafbare feiten, te beletten, de vrije openbaring van andersdenkenden te belemmeren. Op die wijze zou een anders gezinde overheid de verspreiding van Katholieke of Protestantsche Godsdienstige geschriften, van Liberale, Clericale of Conservatieve couranten of andere drukwerken kunnen beletten of belemmeren, De Socialisten hebben volkomen gelijk recht, ten opzichte van de verspreiding hunner geschriften als de niet-socialisten, en moeten geheel dezelfde vrijheid genieten, als de andersdenkenden. Hen te beletten propaganda of reclame te maken voor hun beginselen of leeringen, onder den schijn van een voorschrift van algemeenen aard, dat ook voor andersdenkenden geldt, maar op deze niet behoeft te worden toegepast, is onrecht. De Haagsche verordening en dergelijke van andere plaatsen, hebben den schijn alleen tegen de socialistische bladen te zijn gekant. Of het werkelijk de bedoeling was, valt moeielijk uit te maken, maar het is een feit, dat alleen de socialistische venters aanleiding gegeven hebben tot het uitvaardigen van voormelde verordeningen. Daartoe bestond voorzeker eene bijzondere aanleiding. Het venten van

andere voorwerpen op straat behoort bij ons nog tot de uitzonderingen, geheel anders als in andere landen, en waar het geschiedt, met drukwerken van onschuldigen of onschadelijken aard, b.v. in Utrecht, het venten van nieuwe telegrammen, wegwijzers etc., heeft het nog nimmer aanleiding gegeven tot ongerief voor anderen, en men zou zulks ongaarne verboden zien of belet. Ook het leger des Heils geeft bij het venten zijner bladen en vlugschriften geen aanleiding tot overlast, die een verbod als in de Haagsche verordening uitgedrukt zou rechtvaardigen. Dit is eigenlijk alleen maar het geval met de socialistische bladen, en het zou later moeten blijken, wanneer ook met andere bladen het geval zich voordeed, of ook niet ten opzichte van andere met gelijke maten zal worden gemeten. Elke verordening, ten opzichte van het venten van dagbladen, die niet zuiver berust op den wensch de openbare orde en rust en de rechtmatige belangen van andere ingezetenen te beschermen, maar voortvloeit uit de zucht om sociaal-democratische of andere leeringen te beletten zich vrijelijk te openbaren op gelijke wijze als alle andere, acht ik in strijd met den geest onzer wetten, eene zijdelingsche ontduiking van het grond-

wettig voorschrift, die, zoo al niet met de letter, onvereenigbaar is met de bedoeling.

Want in dat geval ligt het gevaar voor de hand, dat het verlof afhankelijk wordt gesteld van eene voorafgaande contrôle en goedkeuring van den inhoud, dus van datgene wat men censuur noemt. Men vordert dan wel geen voorafgaand verlof voor de openbaarmaking in het algemeen, maar maakt misbruik van eene bevoegdheid, uit anderen hoofde gegeven, om een bijzonder middel van openbaarmaking te beletten, waar het geschriften geldt, wier *inhoud* men gevaarlijk acht.

Dat gevaar van zoodanig misbruik niet denkbeeldig is, valt niet te ontkennen.

In een gemeente in Friesland is het voorgekomen, dat de burgemeester op grond van de, in de gemeentewet, hem toegekende bevoegdheid om het houden van publieke vermakelijkheden te verbieden, absoluut iedere publieke vermakelijkheid verbood, als strijdig met zijn streng godsdienstige begrippen. Men begrijpt, dat dit nooit de bedoeling van den wetgever geweest is, dat men hier te doen heeft met misbruik.

Gelijk misbruik is in hoogere mate te vreezen van

het hier besproken voorafgaand verlof. Maar de mogelijkheid van misbruik eener bevoegdheid, maakt de toekenning dier bevoegdheid niet onwettig. Ik sluit mij dus liever aan bij de beslissing der rechtbank, dan bij die van den Hoogen Raad. Dit belet echter niet dat men trachten moet dat misbruik af te snijden. De vorm door den Haagschen gemeenteraad gekozen, het vorderen van een voorafgaand verlof van den burgemeester, verdient daarom geene aanbeveling, daar hij misbruik bevordert. Wenschelijk ware het kiezen van een anderen vorm, wenschelijker nog eene wettelijke regeling, niet voor iedere gemeente afzonderlijk, maar voor het geheele Rijk, in eene algemeene wet.

Ook in België was men van oordeel dat een zoodanige regeling noodzakelijk was, zooals blijkt uit de Belgische grondwet van 1893 waarin in de disposition supplementaire als eerste eisch gesteld is wettelijke regeling van de drukpers. Wij zullen thans de Belgische Jurisprudentie nagaan.

---

# TWEEDE HOOFDSTUK.

---

Gelijk ik reeds in de Inleiding opmerkte, deed zich in België soortgelijke vraag voor als ten onzent en om ten slotte tot een vergelijking te komen, wensch ik thans over te gaan, tot een beschouwing omtrent de Jurisprudentie aldaar.

De Minister van Binnenlandsche Zaken in zijn adres [1]) aan den Gouverneur van Oost Vlaanderen besliste in den zin als bij ons de H. R.

Duidelijkheidshalve nemen wij dit advies in zijn geheel over, het luidt als volgt.

›BRUXELLES, le 8 août 1891.

›Monsieur le gouverneur,

›L'art 18 de la Constitution porte: ›La presse › est libre, la censure ne pourra jamais être rétablie.‹

---

1) W. v. 't R. 6084.
Belgique Judiciaire XLIX no. 64.

» La liberté de la presse proclamée en termes » aussi absolus par le Congrès national a pour » corollaire le droit de colporter, distribuer et » vendre les livres, journaux et autres imprimés.

» Il faut donc considérer comme inconstitutionnels, » les réglements communaux, qui tendraient à subor- » donner à une autorisation du bourgmestre la vente » sur la voie publique des livres et journaux.

» L'autorité communale ne peut intervenir, à cet » égard, que dans des cas spéciaux et exceptionnels » intéressant l'ordre, la tranquillité et la sécurité » publics, par exemple, dans les cas prévus par » l'art. 94 de la loi communale ou encore pour » empêcher les entraves à la libre circulation.

» Vous voudrez bien rechercher avec soin et m'en » faire parvenir dans le plus bref délai possible, des » copies textuelles de tous les réglements, qui » auraient été pris sur cette matière par les admi- » nistrations communales de votre province.

» Si des écrits délictueux étaient vendus ou » distribués sur la voie publique, il appartiendrait » à l'autorité communale, d'en saisir immédiatement » la justice et de transmettre au parquet un exem- » plaire des écrits incriminés.

»Je vous prie, M. le gouverneur, de faire insérer »la présente circulaire au Mémorial administratif »du votre province et de m'adresser un exem»plaire du numéro où cette publication aura été »faite.«

»Le ministre«

*(sign.)* DE BURLET.

Wij zullen de jurisprudentie in België thans nagaan, en aanvangen met de bespreking van die vonnissen, waarin politieverordeningen, als de hier bedoelde, voor ongrondwettig gehouden worden.

De correctioneele rechtbank te Gent, had den 30sten October 1891 in hooger beroep te oordeelen naar aanleiding van een vonnis van de »tribunal de simple police« in het kanton Eecloo wegens overtreding van een verordening van de gemeente Eecloo, waarbij het verkoopen, verspreiden enz. van dagbladen verboden werd, zonder een voorafgaande vergunning van den burgemeester. De rechtbank komt tot de conclusie dat een dergelijke verordening, als die van Eecloo van 27 October 1887, in strijd is met de Grondwet, onder meer het het volgende overwegende:

» Attendu qu'il est incontestable que l'autorité » commnnale a le droit de faire des ordonnances » de police, notamment pour maintenir l'ordre dans » les lieux publics: mais qu'il n'est pas moins cer- » tain, que ces ordonnances ne doivent être con- » traires ni aux lois, ni à la Constitution (art. 78 » de la loi communale et 138 de la Constitution);

» A. que l' article 14 de la Constitution porte : » La » liberté de manifester ses opinions en toute matière » est garantie « et que l' article 18 ajoute: » La » presse est libre, la censure ne pourra jamais » être établie; «

» A. que la vente des journaux et autres imprimés » sur la voie publique est un mode des plus usités » et des plus efficaces de la manifestation des opi- » nions par la voie de la presse;

» Qu'il y a même un grand mombre d'imprimés » qui ne sont créés qu'en vue de ce mode de » publication;

» Que la liberté de cette vente est donc la con- » séquence nécessaire de la liberté de la presse et » en forme ainsi le corollaire;

» A. il est vrai, que cette liberté de vendre les écrits » imprimés sur la voie publique n'est pas illimitée;

› Qu'il est permis, comme pour toutes les liber-
› tés, d'en réglementer dans une juste mesure l'usage
› par necessité de police;

› Que cette restriction est indiquée par la Con-
› stitution elle-même dans ses articles 14 et suivants;
› mais qu'il résulte aussi de ces mêmes articles,
› comme de la nature des choses, que les libertés
› constitutionnelles ne peuvent être soumises à des
› mesures préventives et plus spécialement à une
› autorisation préalable du pouvoir;

› Que, comme on l'a dit, une liberté dont on ne
› peut user qu'avec la permission de l'autorité, n'est
› pas une liberté, mais une faveur du pouvoir.
› L'essence d'une liberté c'est d'appartenir à tous,
› indépendamment de tout consentement de l'auto-
› rité et au besoin, malgré celle-ci:

› A. que cette autorisation préalable de l'autorité
› est contraire à nos moeurs et à l'ensemble de nos
› lois qui assurent la liberté du travail et du com-
› merce; qu'un règlement communal ne pourrait
› l'appliquer à la vente d'un objet quelconque, et
› ainsi, à plus forte raison, à la vente des produits
› de la presse, dont la liberté est si specialement
› garantie par la constitution. «

Resumeerende komen we tot het volgende: De verordening eischt voorafgaand verlof van den burgemeester.

De Grondwet garandeert de vrijheid van openbaarmaking van gedachten en vrijheid van drukpers. De wetten verzekeren vrijheid van arbeid en handel. De verordening is dus ongrondwettig.

Op de tegen dit vonnis ingestelde beroep is door de Advocaat-Generaal Bosch conclusie genomen.

Hij stelt hierbij 2 vragen op den voorgrond nl.:

*a.* Kan een gemeente verordening het recht om dagbladen op den openbaren weg te verspreiden of te verkoopen afhankelijk stellen van verlof van den burgemeester;

*b.* zoo ja, welke zijn de motieven die de toestemming of weigering kunnen bepalen.

In zijn conclusie zegt hij o. a.:

dat op het eerste gezicht hier oogenschijnlijk conflict bestaat tusschen 2 principes.

1° de vrijheid van drukpers, een der bases van het Belgisch staatsrecht,

2° de rust en de veiligheid op de openbare straat.

Naar aanleiding hiervan zegt hij:

» Notre pensée est que le conflit qui semble

» s'élever entre ces deux principes n'est qu'apparent, » et qu'il est facile, par la saine application de la consti- » tution et des lois, de les sauvegarder tous les deux. «

Uit deze woorden zien wij terstond welke richting Zijn Ed. H. Achtbare uitwil.

Wel zegt hij, zegt art. 18 van de Belgische Grondwet van 1893:

» La presse est libre, la censure ne pourra jamais » être établie; il ne peut être exigé de cautionne- » ment des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. «

Wat, zegt de heer Bosch, beteekent het besluit van het provisioneel gouvernement van 16 October 1830 anders dan de beletselen te doen verdwijnen, waardoor de regeering tot dien tijde de uitdrukking, loop en ontwikkeling van de gedachte aan banden gelegd had.

Ieder toch heeft het recht zijn gedachte niet alleen te doen drukken, maar ook haar te verspreiden, zijn werken te laten verkoopen, hetzij in boekwinkels hetzij door thuiszending, hetzij door verkoop op publieke plaatsen, zonder aan censuur onderworpen te zijn, of borg te moeten stellen.

Maar tot die publieke plaatsen behoort de straat, en de straat is onderworpen aan het gezag van het

gemeente-bestuur, opdat, zooals het besluit van 1789 zegt, de burgers rust en veiligheid genieten.

Het gemeente-bestuur bepaalt nu door verordeningen, op welke wijze en onder welke voorwaarden men er gebruik van mag maken, zoo ook voor colporteurs, ook voor die van couranten

De wetgever heeft de couranten-venters absoluut niet aan de reglementeering willen onttrekken. Bij de openbare beraadslaging heeft geen der sprekers er over gesproken.

In principe is men wel voor het maken der verordeningen, maar wat men juist aangevallen heeft: het voorafgaand verlof van den burgemeester, waaraan sommigen verordeningen het recht van couranten-venten aan onderwerpen.

Zoo staat in de verordening van Eecloo.

» Il est défendu de vendre, de distribuer, de pro-
» pager sur la voie publique des journaux ou autres
» imprimés, sans une permission préalable du bourg-
» mestre. «

In de verordeningen van Aeltre en Nevele komt gelijksoortige terminologie voor.

In de noodzakelijkheid van dit verlof, heeft men een censuur gezien.

Geenszins wil de Advocaat-Generaal dit gevoelen deelen.

Hij vindt het ongeoorloofd om dagbladventers aan het toezicht te onttrekken dat de wet voor een iegelijk heeft ingesteld en het is moeilijk te verdedigen dat de verspreiding der gedachten tegengehouden zou worden of de gedachten der schrijvers aan banden gelegd, omdat een der talrijke wijzen van openbaarmaking onderworpen zal zijn aan een contrôle, die geen betrekking heeft op de gedachte zelve, maar op een noodzakelijk verband tusschen »het venten der dagbladen« en »de orde op de openbare straat.«

De gedrukte stukken die niet op straat gevent mogen worden, zullen toch verkocht worden door middel van boekwinkels, kiosken, enz, hetzij thuis bezorgd worden, maar de gedachte zal verspreid worden en zal voortgaan zich ingang te doen vinden.

Een ding kan men tegenwerpen: men mag wel aan een persoon omdat hij dronken is of in andere omstandigheden verkeert, verbieden zich ergens tot venten te plaatsen, omdat zijn persoon aanleiding geeft tot verstoring van de orde op den openbaren weg; maar men heeft niet het recht om de verkoop van een gedrukt stuk te verbieden, terwille van zijn

inhoud, de verkoop van het eene dagblad toe te staan, terwijl men die van een ander verbiedt.

Toen er in de Kamer naar aanleiding van de verordening van Eecloo gezegd werd: »que la distri»bution de certains écrits peut occasionner du désordre, »etc.« merkte Mr. GRAUX op, »dat wanneer men spreekt van »certains écrits,« men doelt op het verschil van inhoud, en dan met censuur te doen heeft, welke door de Grondwet verboden is.

Blijkbaar kan een zoodanige verordening aanleiding geven tot misbruik.

Een burgemeester zou gebruik kunnen maken van zijn recht om het venten van bladen, die de belangen van zijn tegenpartij behartigen, van de straat te weren.

Een bepaling, die tot zooveel misbruik aanleiding geeft, zal moeilijk in het algemeen belang geacht worden. Een andere kwestie is; al geeft een verordening aanleiding tot misbruik, geeft dat het recht aan de rechtbank, om haar onwettig te verklaren.

Nutteloos of schadelijk, dat is hier ter beoordeeling niet, alleen de verordening op zich zelf en wat zij bij eerlijke toepassing kan uitwerken.

Wat zal een burgemeester doen bij een eerlijke

toepassing van de verordening, wanneer hem vergunning wordt gevraagd om een ander gedrukt stuk op straat te venten?

Als dan mag hij niet onderzoeken, welke politieke meening er in voorgestaan wordt, of een dergelijk geschrift slechten invloed zal uitoefenen op de samenleving; voorwaar, dat zou censuur zijn. Hij heeft zich alleen dit af te vragen: »Veroorzaakt het venten wanorde op straat, en zoo ja, dan moet hij zulks verbieden, en wanneer hij zulks deed, zou hij dan iets anders doen als zijn plicht als hoofd der politie. Hoe zou hij anders in dagen van beroering de orde handhaven? De heer BULS, Burgemeester van Brussel, zeide den 21 Juli 1891 in de »Chambre de Représentants« naar aanleiding van het bovenstaande: »Quand »un crieur de journaux vient me demander l'autori»sation d'en colporter, j'ignore quels journaux il se »propose de vendre.«

Art. 94 van de Belgische gemeentewet geeft aan den burgemeester het recht in onvoorziene gevallen bij opstootjes enz. verordeningen uit te vaardigen, die de noodzakelijkheid gebiedt, mits hij hiervan kennis geeft aan den burgemeester en aan den Gouverneur; wat de burgemeester voor speciale gevallen kan be-

palen zou de gemeenteraad zulks niet kunnen doen om ten alle tijde te gelden overeenkomstig art. 78 van de Belgische gemeentewet.

Volgens het bovenstaande komen wij tot de conclusie dat het congres de werkzaamheid der politie op den openbaren weg niet heeft willen beperken en niet beperkt heeft.

Ten bewijze hiervan strekke de beraadslaging over art. 19 dat luidt:

›Les Belges ont le droit de s'assembler paisi›blement et sans armes, en se conformant aux ›lois qui peuvent, régler l'exercice de ce droit, ›sans néanmoins le soumettre à une autorisation ›préalable.‹

›Cette disposition ne s'applique point aux ras›semblements en plein air, qui restent entièrement ›soumis aux lois de police.‹

Politie-verordeningen kunnen dus, met uitsluiting van andere wetten, vergaderingen in de open lucht van een voorafgaand verlof afhankelijk stellen; in de open lucht dus m. a. w. ook op den openbaren weg.

Uit de woorden ›restent soumis‹ blijkt dat de Grondwet de bepalingen van 1789 en 1790 niet wilde afschaffen.

Dit blijkt nog hieruit:

Bij de behandeling kwam een amendement in van den heer Delanche om toe te staan, dat de wet voorafgaand verlof mocht eischen.

Het congres verwierp het amendement, opdat het recht van vereeniging en vergadering vrij uitgeoefend kon worden, maar te recht vreezende dat deze vrijheid voor den openbaren weg gevaar voor de orde kan opleveren, is op voorstel van den heer Devaux besloten om de politie-wetten in werking te laten, wat betreft de vergadering in de open lucht.

Hier zal men tegenwerpen, dat men dat, wat betreft het recht van vereeniging en vergadering niet mag toepassen op de vrijheid van drukpers.

Maar § 2 is slechts aan art. 19 toegevoegd omdat § 1 een voorafgaand verlof verbood, men wilde niet dat het verbod zich uitstrekte tot de politiewetten. Was er geen verbod geweest in § 1, dan was § 2 nutteloos alleen om een algemeen beginsel meer tot herinnering te brengen n.l. de noodzakelijke werking der politie-verordeningen op den openbaren weg.

Wanneer dat beginsel niet meer in het geheugen is gebracht bij ieder onzer vrijheden, dan is dat om-

dat noch de redactie van art. 14, noch die van de artikelen 17 en 18 deze vermelding noodzakelijk maakten.

Maar het beginsel geldt daar evengoed; het is toepasselijk op de uitoefening van al de vrijheden; zijn handhaving is onmisbaar in de beschaafde maatschappij. Het congres heeft het waarschijnlijk alleen bij art. 19 opgenomen, omdat juist daar alleen andere interpretatie mogelijk scheen.

De tegenwerping wordt nog wel gemaakt dat het weglaten uit den Code Pénal van 1867, van het art. 290 van de C. P. 1810, dat met gevangenisstraf den venter of aanplakker van gedrukte stukken strafte, die geen voorafgaand verlof van de politie had.

Er wordt beweerd, dat dit artikel weggelaten is als strijdig met art. 18 van de Grondwet.

Het artikel is weggelaten en de heer Orts heeft beweerd, dat het strijdig was met de vrijheid van drukpers. Dit was een geheel persoonlijke meening, waarmede de Kamer zich niet vereenigd heeft, maar zij is meegegaan met de opmerking van den minister van Justitie Tesch.

»Je ne fais aucune difficulté de consentir à la »suppression de ce paragraphe, laissant à toutes

»les autorités communales le soin de prendre les »mesures qu'elles croiront nécessaires et de les sanc- »tionner par les dispositions de la loi de 1818.« Minister TESCH wilde dus het recht voorbehouden aan de gemeenten, om het venten van dagbladen op den openbaren weg te reglementeeren, zoo noodig door een voorafgaand verlof te eischen. Op dien grond liet de Kamer art. 290 vervallen.

Deze laatste tegenwerping komt ons ten goede.

Tot sterking van het bovenbeweerde strekke nog dit, dat het Hof van Cassatie bij arrest van 22 Maart 1886 een verordening van de gemeente Wetteren, die een bepaling overeenkomstig die van Eecloo bevatte, verklaard niet in strijd met de Grondwet te zijn, een arrest van 28 April waarbij wordt erkend dat de gemeenteraad bevoegd is het aanplakken te reglementeeren en een arrest van 23 Juli 1883 ten opzichte van de stationneerende rijtuigen.

De tegenstanders van deze meening merken op, dat de burgemeester volgens de verordening van Eecloo, het totaal in zijn macht zou hebben om daar ieder gevraagd verlof te weigeren. Dat zou een ontzettend misbruik zijn en niet alleen de publieke opinie, maar ook het Koninklijk gezag en de

Kamers zouden weten wat hun in casu te doen stond.

Niemand zal dus aan een gemeenteverordening het recht ontzeggen den burgemeester op te dragen de plaatsen aan te wijzen, waar men de gedrukte stukken mag verkoopen of aanplakken.

Welnu, de burgemeester, die slechts vergunning zou geven, om alleen op de meest verwijderde plaatsen te venten, de ongeschikste van de gemeente, zoodat de inwoners noch van de verkoop noch van de aanplakking gebruik kunnen maken, zou in werkelijkheid de aanplakking en verkoop verhinderd hebben.

Zou daarom de verordening ongrondwettig zijn?

De mogelijkheid van misbruik kan een administratieve fout zijn, doch is geen onwettigheid.

Wij gaan thans de 3 verordeningen van Eecloo, Nevele en Aeltre na.

Zij bevatten alle drie gelijksoortige bepalingen en stellen het venten van drukwerk op den openbaren weg afhankelijk van een voorafgaand verlof van den burgemeester.

De uitdrukking is verschillend, de verordening van Nevele zegt:

›Considérant que pareille mesure est nécessaire ›à l'excercice d'une bonne police.‹

Die van Eecloo zegt:

›Considérant que la vente et la distribution de ›certains écrits dans les rues et places publiques ›peuvent occasionner du desordre et troubler la ›paix publique....‹

De burgemeester mag hier het gedrukte stuk zelf onderzoeken, maar alleen beschouwen uit een oogpunt van handhaving der openbare orde.

Dit blijft nog binnen de grenzen van de macht der politie in de gemeenten.

Ik meen dit eenigszins te moeten betwijfelen, want waar de burgemeester is toegestaan de inhoud van 't geschrift te onderzoeken, daar toch zou ik meenen wel degelijk met censuur te doen te hebben, want wat is censuur anders dan 't openbaarmaken van een voorafgaand onderzoek naar den inhoud afhankelijk te stellen.

De verordening van Aeltre motiveert de noodzakelijkheid van het voorafgaand verlof aldus:

›Considérant qu'il est sage d'éviter la diffusion ›d'écrits et imprimés séditieux ou contraires aux ›moeurs.‹

Maar is er dan geen strijd met art. 18 Const., al is ook de reden tot handhaving van de openbare orde, een voorafgaand onderzoek, aangegeven.

De Advocaat-Generaal zegt dan ook:

» Pareil règlement entraînera dans chacun des cas » la violation de l'article 18. «

ZE.H.A. is dus van oordeel dat de Gentsche rechtbank terecht de verordening van Eecloo weigerde toe te passen.

De Advocaat-Generaal concludeert tot: Cassatie van de vonnissen die de verordeningen van Eecloo en Nevele niet willen toepassen en verwerping van cassatie ten opzichte van het vonnis betreffende de verordening van Aeltre.

Het hof besliste bij arrest overeenkomstig de conclusie van de Advocaat-Generaal met verwijzing van de zaak naar de rechtbank te Oudenaarden op de volgende gronden:

» Considérant que le règlement du 27 Octobre » 1887 vise, dans son préambule, l'article 50 du » décret du 14 Décembre 1789, l'article 3, nr. 2, » du titre XI de la loi du 16—24 Août 1790, » l'article 46 de la loi du 19—12 Juillet 1791 et les

» articles 75 et 78 de la loi communale; qu'il justifie » les mesures qu'il prend par la nécessité de » pré- » venir le désordre et d'empêcher que la paix » publique ne soit troublée «; considérant que les » décrets du 14 Décembre 1789 (article 50) et du » 16—24 Août 1790 (tit XI, art. 3) ont confié à la » vigilance des autorités communales le soin de » veiller à la sûreté et à la commodité du passage au » maintien du bon ordre et à la tranquilité dans les » rues et sur les quais, places et voies publiques;

» considérant que l'accomplissement de cette mis- » sion ne saurait se réaliser, si le pouvoir regle- » mentaire cessait d'exister dans tous les cas où » les citoyens entendent exercer les droits garantis » par les articles 14, 17, 18 et 19 de la constitution;

» qu'il ressort de l'ensemble de ces dispositions » mêmes, que le législateur a subordonné l'usage » des libertés qu'elles consacrent aux exigences de » l'ordre public;

» considérant que la faculté d'exposer en vente, » de colporter ou de vendre dans les rues et places » publiques des écrits imprimés, si elle constitue » l'usage de la liberté de la presse, n'en est pas » moins l'exploitation d'une industrie ou d'un com-

» merce, de nature a entraver parfois la circulation » et a engendrer le désordre;

» qu'il n'y a point de motifs exceptionnels pour » la soustraire, d'une maniere absolue, aux mesures » de police préventives que le pouvoir administratif » compétent juge indispensables au maintien de l'orde » et de la tranquillité dans les rues;

» Qu'il n'est pas rationnel de contester la légalité » des dispositions de cette nature et de les con- » damner toutes indistinctement, par le motif qu'elles » peuvent donner lieu à des abus d'autorité;

» Que le principe de la séparation des pouvoirs » forme obstacle à ce que les tribunaux puissent » refuser l'application d'un règlement sur le seul » fondement qu'il prêterait à l'arbitraire, ou bien » que l'utilité en aurait été mal appréciée par » l'autorité communale;

» Que ce pouvoir a été réservé au roi, par l'ar- » ticle 87 de la loi communale, que prévoit l'annu- » lation des résolutions des conseils communaux, » non seulement lorsqu'elles sont contraires aux lois, » mais aussi lorsqu'elles blessent l'intérêt général;

» Qu'il lui appartient exclusivement de juger si » les mesures préventives établies par un réglement

»communal sont nécessaires pour assurer l'ordre »dans les rues et places publiques, ou si, malgré »une apparence contraire, elles sont en réalité »prises dans le but de restreindre l'usage de la »liberté de la presse et d'exercer sur celle-ci une »sorte de censure;

»Qu'il suit de ce qui précède que le tribunal de »Gand, en déclarant inconstitutionnel le règlement »d'Eecloo du 27 octobre 1887, a violé les textes »cités;«

Na de verwijzing door het Hof van cassatie heeft den 9en April '92 de correctionneele rechtbank te Oudenaarden gevonnisd [1]) en ongeveer op dezelfde gronden als de rechtbank te Gent beslist, dat zij een zoodanige verordening niet mocht toepassen.

Hierna is de zaak in behandeling geweest in vereenigde zitting.

De Procureur Generaal concludeerde tot cassatie.

We zullen hier de geheele conclusie niet overnemen, aangezien voornamelijk dezelfde gronden zijn aangevoerd als door den Advocaat-Generaal Bosch, uit wiens conclusie wij hiervoor de hoofdpunten vermeld-

---

[1]) La Belgique Judiciaire II XXV pag. 1381.

den. Ook de Procureur-Generaal Mesdach de Ter Kiele stelt op den voorgrond, dat de door de grondwet verleende vrijheden nooit inbreuk zouden mogen maken op de rechten van derden. Dat de vrijheden niet worden vernietigd door de grenzen voor de openbare veiligheid gesteld.

Z. E. H. A. vestigt er hierbij de attentie op, dat meerdere gemeenten, zooals Antwerpen, Brussel, Gent, Luik, Wetteren enz. enz. het noodig geoordeeld hebben, om het afficheeren van een voorafgaand verlof afhankelijk te stellen, en bij een vroeger door hem aangehaald arrest is de wettigheid dier verordeningen erkend. Wanneer het nu juist is, dat een verordening om te afficheeren niet in strijd is met de grondwet, dan toch kan men zeer zeker ook verordeningen vaststellen op het venten van dagbladen, want beide zijn toch evenzeer middelen, om de in het gedrukte stuk weergegeven gedachte, te verspreiden. Ook wordt er hier op gewezen, dat de kwestie der drukpersvrijheid niets te maken heeft met openbare orde en veiligheid in de straten. Nooit kan het de bedoeling van de Grondwet geweest zijn, dat de vrijheden, door haar aan ingezetenen toegekend, zouden mogen worden uitgeoefend

op de wijze welke men maar zou willen. De drukpersvrijheid is wel erkend, maar zonder twijfel binnen de grenzen, haar door de maatschappelijke orde gesteld.

Het Hof van Cassatie besliste den 11 Maart 1889, dat een verbod om op den openbaren weg te zingen of muziek te maken wettig is, terwijl men hier zou kunnen tegenwerpen, dat dit in strijd zou zijn met de persoonlijke vrijheid door de grondwet aan de ingezetenen gegarandeerd.

Er zijn nog verschillende gemeenten in België geweest, waar een bepaalde leeftijd vereischt werd, om te mogen venten, als een middel tot bescherming van de jeugd. Zou ook zoodanige verordening niet in strijd kunnen genoemd worden met de grondwet? Deze kwestie heeft zich evenwel niet vóorgedaan. Op dergelijke verordeningen zijn nooit aanmerkingen gemaakt. Zie hier de hoofdpunten van hetgeen de Procureur-Generaal tot cassatie van het vonnis van de rechtbank te Oudenaarden aanvoerde.

Het Hof van Cassatie besliste, nu na haar verwijzing naar de correctionneele rechtbank te Oudenaarden, deze op dezelfde gronden vonnis had gewezen als die te Gent, overeenkomstig de wet van

7 Juli 1865, de zaak in vereenigde zitting te zullen behandelen, en besliste bij arrest van 8 Juni 1892, tot verwijzing naar de correctionneele rechtbank te Brugge, om vonnis te wijzen overeenkomstig art. 2 van de wet van 7 Juli 1865.

De voornaamste gronden in dit arrest uitgedrukt zijn:

»Dat deze verordeningen niet in strijd zijn met »de grondwet, dat zij geenszins ten doel hebben »afbreuk te doen aan de door de grondwet er- »kende vrijheid van drukpers, maar zij alleen ge- »maakt zijn met het doel de openbare orde te »handhaven, waar het venten der dagbladen deze in »gevaar zou kunnen brengen. Bovendien voert het »Hof nog aan, dat volgens art. 87 van de Bel- »gische Gemeentewet, alleen aan den Koning of »aan de wetgevende macht het recht wordt toe- »gekend om de grondwettigheid van verordeningen »te beoordeelen.«

Wat de Belgische litteratuur betreft hiervan kon ik weinig machtig worden.

De heer Bivort in zijn werk »Commentaires sur la constitution etc.» is een groot voorstander van de vrijheid van drukpers, en is van oordeel, dat alleen

misbruik dier vrijheid mag gestraft worden. Hij is afkeerig van, en acht in strijd met de grondwet, ieder voorafgaand verlof, welke preventieve bepalingen ook.

Dienaangaande zegt hij het volgende:

«Pour remplir sa haute destination, la liberté de
» la presse doit embrasser tous les objets; aucune
» permission préalable, aucune mesure préventive
» ne doit entraver son action; elle ne doit avoir
» d'autre limite que le respect dû aux droits d'au-
» trui, c'est-à-dire à la société ou des individus
» qui la composent.»

Wij vinden dus hier de meening verkondigd geheel in strijd met die van wijlen den Hoogleeraar Buijs. Gesteld evenwel dat de heer Bivort de juiste opvatting van het grondwettig artikel heeft, zou dan een politieverordening als voren niet onder zijne zinsneden vallen,

«elle ne doit avoir d'autre limite que le respect
» dû aux droits d'autrui, c'est-à-dire à la société
» ou des individus qui la composent.«

Ondanks zijn afkeer van preventieve bepalingen erkent toch de heer Bivort, dat in geenen deele de vrijheid inbreuk mag maken op de rechten van der-

den, en wat hebben de verordeningen anders ten doel, dan om de rechten van derden te beschermen, namelijk een vrij en rustig verkeer langs den openbaren weg tegenover misbruik dat van de vrijheid kan gemaakt worden.

Gelijk wij aan het slot van het eerste hoofdstuk deden, wenschen wij ook over dit eenige beschouwingen ten beste te geven.

Wij zagen dat art. 18 1° van de Belgische Grondwet luidt:

»La presse est libre; la censure ne pourra ja-
»mais être établie; il ne peut être exigé de cau-
»tionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.«

Niet gaarne sluit ik mij aan bij hen die van oordeel zijn dat de Grondwet hier alle preventieve bepalingen uitsluit.

Wanneer we art. 18 van de Belgische Grondwet nader beschouwen, dan vindt men in het algemeene leerstuk m. i. in de eerste zinsnede: »La presse est libre« en in de officieele Nederlandsche vertaling: «De drukpers is vrij,« terwijl de volgende zinsneden ons bepalingen geven omtrent onderdeelen van het geheele leerstuk van de vrijheid van drukpers.

Wat de eerste zinsnede betreft «La presse est

libre», daaruit zou ik volstrekt niet durven opmaken dat preventieve bepalingen absoluut uitgesloten zouden zijn, want wanneer men zegt «est libre», «is vrij», dan is toch steeds daarin de restrictie vervat, dat de vrijheid van de een ophoudt, daar waar het recht van een ander begint, en dat de vrijheid van drukpers zoowel in de Belgische als Nederlandsche constitutiën gewaarborgd, als zoo ver strekkend mogen worden uitgelegd, dat daardoor de rechten van derden zouden worden verkort.

Dit kan de bedoeling van den Grondwetgever niet geweest zijn. En waarvoor dienen de hiervoor besproken verordeningen anders, dan om de rechten van derden te beschermen, om het belang van derden, in casu de openbare orde en veiligheid, te behartigen? Bovendien blijkt m. i. duidelijk, dat Belgische Grondwet niet alle preventieve bepalingen heeft willen uitsluiten, want wanneer dat waar was waarom dan de censuur, en de voorafgestelde borgtocht van schrijvers, drukkers en verspreiders nog in afzonderlijke zinnen genoemd.

Wellicht zal men hier tegenwerpen, dat artikel 14, de vrijheid zijner meeningen aangaande alle mogelijke zaken kenbaar te maken, zijn gedachten van

welken aard ook te openbaren, waarborgt, uitsluitend met verantwoordelijkheid volgens de strafwet.

Het laatste deel van art. 14 komt mij niet alleen overtollig, maar ook ongerijmd voor. Waarvoor zou het noodig zijn dat de Grondwet nog eens afzonderlijk zeide:

Ook op u, die uwe gedachte wenscht te openbaren op welke wijze ook is de strafwet toepasselijk.

Ook zonder deze bepaling zou zij dit zoo zijn.

Wanneer men artikel 14 in al zijn consequenties wenschte toe te passen, ook dan zou een tooneelcensuur zeker in strijd zijn met de grondwet, terwijl zij toch als niet zoodanig erkend wordt.

Zie hier mijne opmerkingen aangaande de grondwettige artikelen.

Hieruit blijkt dus dat ik mij niet vereenigen kan met de beslissing van de correctionneele rechtbanken van Gent en Oudenaarden, maar mij liever aansluit bij de conclusien van de Advocaat Generaal en de Procureur-Generaal en de beslissing van het Hof van Cassatie, zoowel in eerste zitting als in vereenigde kamers, voor zooverre betreft de interpretatie van de Grondwet en de erkenning van het recht van de Gemeentebesturen, tot het maken van verordeningen,

handhaving van de openbare orde en veiligheid, maar niet overal wat betreft de uitdrukking gebezigd in de verordening van Eecloo en Aeltre.

Zooals wij reeds zeiden, spreekt de verordening van Eecloo van »certains écrits qui peuvent occasi- »onner du désordre et troubler la paix publique« en de verordening van Aeltre zegt «considérant qu'il »est sage d'éviter, la diffusion d'écrits et imprimés »seditieux ou contraires aux moeurs.«

Wat de eerste verordening betreft, daaromtrent merkte ik reeds vroeger op, dat hierin wel degelijk een censuur gelegen is.

Zij spreekt immers van »certains écrits«, men onderzoekt dus vóór de verspreiding welke de inhoud van deze »certains écrits« zijn, en wat is censuur anders dan een voorafgaand onderzoek naar den inhoud. Zooals de verordening dus hier geredigeerd is, acht ik haar in tegenstelling van de conclusie van de Advocaat-Generaal Bosch ongrondwettig en in strijd met art. 18 al. 2.

Hetzelfde zou ik willen opmerken ten aanzien van de verordening van Aeltre, waar de Burgemeester een voorafgaand onderzoek behoort in te stellen, of de te verspreiden geschriften ook in strijd zijn met

de goede zeden of dat zij aansporen tot wanorde. Niet aldus is mijne meening aangaande die van NEVELE, welke eenvoudig zegt: »considérant que »pareille mesure est nécessaire à l'exercice d'une »bonne police.«

———

# BESLUIT.

---

Wanneer wij thans overgaan eene vergelijking te maken, tusschen de Nederlandsche en Belgische jurisprudentie, dan valt het ons terstond op, dat juist ons hoogste rechtscollege en het hof van cassatie in België in verschillenden zin beslissen.

En dat de Hooge Raad anders besliste, vindt m. i. hierin zijn grond, dat men eenerzijds bij de interpretatie van art. 7 van de Grondwet te veel bleef hangen aan de woorden, »voorafgaand verlof«, dat deze alle preventieve bepalingen zouden uitsluiten, anderzijds een verband wilde, tusschen het grondwettig artikel en de handhaving van de openbare orde en veiligheid, wat m. i. niet bestaat, en daardoor het recht van de gemeentebesturen op desbetreffende verordeningen te maken, miskend heeft.

De verordening van 's Gravenhage was immers niet gemaakt, tot belemmering van de drukpers, maar uitsluitend tot handhaving van de openbare orde, »hetgeen ten duidelijkste blijkt« zegt Mr. WESTRA VAN HOLTHE, »uit de plaats», welke het artikel inneemt in het Algemeene Politiereglement, nl. in Hoofdstuk I «van Straatpolitie» en wel in Afdeeling I »maatregelen voor de openbare orde en veiligheid«, terwijl men aan den anderen kant in België de macht tot het maken dier soort verordeningen zoo ruim neemt, dat zelfs de Burgemeester kennis zou mogen nemen van den inhoud der stukken.

In beide landen hebben de verordeningen bij velen de vrees opgewekt, dat zij aanleiding zouden geven tot misbruik, maar zou hier voor Nederland, niet hetzelfde gelden wat Advocaat-Generaal BOSCH aangaande de Belgische verordeningen zeide, nl. dat de kans op misbruik hen niet onwettig maakt.

Zoover mij bekend is, is in het noorden het recht om het afficheeren te reglementeeren nog nooit betwist.

Wanneer een verbod tot venten in strijd zou zijn met de grondwet, dan zou ook dit hiermede in strijd zijn.

Nog een verschilpunt: de Belgische Grondwet ver-

klaart in zijne »dispositions supplémentaires«, eene regeling van de drukpers, in een afzonderlijke wet noodzakelijk, bij ons is dit niet het geval.

Aan het eind van het eerste hoofdstuk sprak ik den wensch reeds uit dat dit ook ten onzent zou geschieden.

Bij eene algemeene wetgeving, zou dan ook het bezwaar vervallen van sommige politieke partijen, dat de verordeningen, met miskenning van de gelijkheid van allen, gericht zouden zijn tegen de propaganda van hunne beginselen.

---

Bij het ter perse gaan van dit proefschrift, vond ik nog in Themis Deel LV 3e stuk een artikel van de hand van Mr. H. Vos, advocaat te Leiden.

Deze komt evenals ik tot de conclusie, dat Politieverordeningen als die van 's Gravenhage niet in strijd met de G. W. zijn.

In eene noot haalt Mr. Vos nog een vonnis aan van den kantonrechter te Leiden van 29 September 1894, waarbij de grondwettigheid van voormelde verordeningen wordt aangenomen.

# STELLINGEN.

I.

Door art. 7 van de grondwet zijn preventieve bepalingen niet uitgesloten.

II.

Ons stelsel van opvolging op den troon verdient de voorkeur boven dat van de Salische wet en boven het Castiliaansche stelsel.

III.

Bij 't Gymnasiaal onderwijs dient de studie der moderne talen meer op den voorgrond geplaatst te worden.

## IV.

Telephoonwerken moeten worden begrepen onder de in art. 351 S.w.b. genoemde telegraafwerken.

## V.

Wanneer iemand van eenig misdrijf is vrijgesproken, is een vervolging tot poging van dat zelfde misdrijf, in strijd met art. 68 S.w.b.

## VI.

De regeling van den rechtsingang in ons recht, zooals zij is gewijzigd in 1886, is in strijd met de historische ontwikkeling van ons strafproces.

## VII.

De uitvoering van eene verbintenis tot levering van onroerend goed, kan bij gebreke van medewerking des verkoopers, geschieden door overschrijving van 't vonnis, waarbij den verkooper die medewerking gelast wordt.

## VIII.

De wet behoort de vrouw een legitieme in de nalatenschap van haren echtgenoot toe te kennen.

## IX.

Natuurlijke, niet wettelijk erkende kinderen zijn, wat betreft het recht op levensonderhoud, in 't B. W. achtergesteld bij incestuosi en adulterini.

## X.

Alinea 2 van art. 845 B. W. kan als overbodig worden gemist.

## XI.

Vreemde levensverzekering-maatschappijen behoorden hier te lande niet toegelaten te worden, dan met verantwoordelijk vertegenwoordiger en gedeponeerd kapitaal.

## XII.

De verzekeringnemer, die onherroepelijk beschikt over een uitkeering bij overlijden, behoort aan de zelfde regelen gebonden te zijn als die, waaraan men bij de overige beschikkingen bij doode gebonden is.

## XIII.

Accoord bij Faillissement is een overeenkomst, geen vonnis.

## XIV.

Bij accoord bij Faillissement heeft geen schuldvernieuwing plaats.

## XV.

't Accoord bij Faillissement ontslaat de borgen niet.

## XVI.

Zij wier schuldvorderingen door borgtocht verzekerd zijn, behooren geen stem uit te brengen over 't accoord bij faillissement.

## XVII.

Handelsrechtbanken verdienen afkeuring.

## XVIII.

De Nederlandsche Bank behoorde geen bankbilletten beneden f 100.— uittegeven.

## XIX.

Grondbezit in de doode hand behoort door de wet beperkt te worden.







